

CAMARA DE SENADORES

SECRETARÍA - DIRECCION GENERAL LEGISLATIVA

XLVª Legislatura – 1er Período
25 DE OCTUBRE DE 2000

COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

Carpeta: S/C **Distribuido:** 510/2000

PROPUESTA PRESUPUESTAL PARA EL PERIODO 2000 - 2004

AUDIENCIA CON EL SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS Y ASESORES

Versión taquigráfica de la sesión del día
25 de octubre de 2000

- Sin corregir por los oradores -

ASISTENCIA

Preside : Senadora Marina Arismendi

Miembros : Senadores Jorge Larrañaga, Rafael Michelini, María Julia Pou, Walter Riesgo y Orlando Virgili

Invitados especiales : Ministro y Subsecretario de Transporte y Obras Públicas, ingenieros Lucio Cáceres y Agustín Aguerre, respectivamente; Director Nacional de Hidrografía, ingeniero Luis Loureiro; Director Nacional de Transporte, ingeniero Lucas Facello; Director Nacional de Vialidad, ingeniero Juan Etcheverz; Director Nacional de Topografía, ingeniero agrimensor Ricardo Bértola; Director Nacional de Arquitectura, arquitecto Jorge García Carrere; Director General de Secretaría, escribano Alberto Peña; Adscripta a la Dirección General, contadora Lila Margarita Secchi, y los Asesores doctor Naume Goldberg y contador Rafael Chilewski

Secretario : Julio Méndez Vila

Ayudante : María Cecilia Fernández

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 01 minutos.)

Damos la bienvenida al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas y a su equipo, saludando su presencia ya que la Comisión consideró muy importante poder avanzar en estos temas, incluso antes de tener que analizar directamente los vinculados a inversiones. Además, hay otros asuntos referidos al Ministerio que se tendrán que estudiar, fruto de intercambios que realizamos tanto con el Directorio de la ANP como con el de AFE.

Tiene la palabra el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Antes que nada, agradezco las palabras de la señora Presidenta. Consideramos que esta forma de comunicación es la que corresponde, y así lo hicimos en la Legislatura anterior. Pensamos que lo razonable en las instancias presupuestales es que primero funcionen las Comisiones específicas de las distintas áreas para que luego sus delegados que integran la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, tengan una idea previa de los temas al momento de tener que estudiarlos. Pensamos que el Presupuesto, en la forma en que habitualmente se remite, es hijo de una tradición bastante árida ya que, por un lado, aparece un conjunto de artículos que van a integrar una ley y, por otro, un inextricable planillado, donde para encontrar la correspondencia entre los pesos y los títulos con la realidad hay que ser un arqueólogo contable. Por eso, hemos tomado como práctica desarrollar este documento que acompaña la propuesta presupuestal, donde tratamos de dar la visión que está detrás, así como también detrás de otras leyes que ya se han procesado y de otras que se van a procesar. Así, los señores Legisladores podrán ubicar lo qué hay detrás de un proyecto que se llama, por ejemplo, puentes varios, y no sabe cuáles son ni dónde están.

Me parece que esto es práctico y no pierdo la esperanza de que algún día sea la forma de presentación total del Presupuesto, ya que forma parte del desarrollo de la relación Ejecutivo-Legislativo, en la medida en que hay un libreto. Además, estos documentos no sólo son importantes para nuestro relacionamiento con el Poder Legislativo, sino que forman parte de un libreto útil para nuestra propia gestión en el Ministerio, ya que de esta manera la máquina comienza a funcionar sabiendo de ante mano cuáles son los primeros asuntos a encarar.

Obviamente, no tenemos la bola de cristal para saber con precisión qué va a pasar, pero si aquellos Legisladores que formaron parte de esta Comisión en la Legislatura anterior, por ejemplo, la señora Presidenta o el señor Senador Virgili, hubieran llevado la nómina de las obras, tachando las que se iban realizando, habrían visto que al cabo de los cinco años fueron muy pocas las que quedaron sin tachar y, a su vez, se incorporaron otras, producto de los cambios que se dan frente a las distintas circunstancias. Como ejemplo, nunca pensamos que iba a llover en la forma en que lo hizo en 1998, hecho que nos obligó a realizar una serie de obras distintas a las planeadas, lo que distrajo recursos destinados a otras áreas.

lt

Este documento de trabajo permite que sepamos en qué estamos, discutir sobre ello y, si es necesario, hacer las modificaciones del caso. Aquí está expresada la política del núcleo del Ministerio, del transporte y su infraestructura –tema central de nuestra Cartera- así como otras áreas que tienen una importancia relativa menor, por ejemplo, el caso de la Dirección Nacional de Arquitectura y sus competencias, de la Dirección Nacional de Hidrografía, en su carácter de administradora de los recursos hídricos, el desarrollo de los sistemas de información geográfica que realiza la Dirección de Topografía, o la política de convenios que lleva adelante la Dirección de Secretaría, etc.

En este resumen está bastante sintetizado el tema de la política de transporte. Además, tal como ya lo hemos dicho en otra oportunidad, este documento se inicia, en su versión preliminar, antes del mes de marzo, presentado al Presidente de la República como documento de gestión de la Cartera. A partir de allí, sufre incorporaciones de distinto tipo, materializándose en esto que, diría, ya hoy tiene algunos cambios para hacer en virtud del propio proceso parlamentario sufrido a nivel de la Cámara de Representantes.

Pero ¿hacia dónde está orientado el transporte en nuestro país? El objetivo es reducir la incidencia del costo del transporte en la producción nacional y aumentar la venta de servicios del área como servicios regionales. Estos son los dos grandes conceptos a tener en cuenta. Podríamos entrar a analizar cada una de las áreas específicas, es decir, los puertos, las vías de navegación, el transporte de pasajeros, las terminales, los aeropuertos -que hoy en día están, por lo menos desde el punto de vista ejecutivo, en su infraestructura bastante vinculados al Ministerio- el transporte de carga y su infraestructura, lo que significa el sistema vial. La constante en todos estos aspectos implica la trilogía a que siempre hacemos referencia: el transporte debe ser barato, rápido y seguro, sobre una base sustentable. El transporte debe ser barato, simplemente, porque una de sus características es que no agrega valor al producto, sino que le da ubicuidad. En general, estamos acostumbrados a que todo lo que el hombre hace sobre el producto es para darle valor. En el caso del transporte, lo que se da es ubicuidad a un producto que en determinado lugar no tiene la posibilidad de acceder a cierto mercado y, por lo tanto, no tiene valor. En ese sentido podemos señalar, por ejemplo, los yacimientos de minerales más extraordinarios que existen en el centro de América y que no pueden llegar a un puerto para salir al mundo, por lo que son riquezas que quedan allí como reserva hasta el día en que se encuentre alguna forma de poder transportarlas. Lo mismo ocurre en nuestro país, a diferente escala –ya que somos un país muy pequeño- con determinados productos.

El asunto clave es cómo nos ingeniamos, dentro de un marco de restricción presupuestal, para atender la operación y la infraestructura del transporte, logrando que signifique un costo mínimo para la sociedad. Es en este marco que aparecen nuestras iniciativas en materia de transporte ferroviario, los proyectos de descentralización portuaria y de mejoramiento de las vías de navegación, de atención a los principales corredores viales que acceden a esas facilidades y surgen los mecanismos para poder facilitar el desarrollo del transporte en aquellos aspectos que se ven más dificultados dentro del mercado.

En ese sentido, el transporte por camión se ha ido desarrollando en forma bastante importante debido al mercado, mientras que distinta es la situación del transporte ferroviario y por ello hemos planteado la desregulación para que existan otros operadores sobre la infraestructura. En este último punto surge aquello del huevo y la gallina, ya que con una infraestructura muy deteriorada no se puede encontrar mucha gente que tenga voluntad de venir. Hemos hecho, entonces, una propuesta de infraestructura y de operación orientada al transporte ferroviario.

Un proceso similar se ha llevado a cabo para elaborar las propuestas orientadas a la política de los puertos del litoral y a las vías de navegación, donde tratamos de acompasar la inversión pública con la privada. En esta área hicimos hincapié en los canales de navegación y en la profundidad de los mismos, aspecto en el que Argentina se ha comprometido a actuar y, en caso contrario, tendremos que encararlo desde nuestro Ministerio. En determinado momento, cuando aumente la cantidad de buques y no sea necesario el rol promotor del Estado, seguramente será el tráfico el que tenga que pagar por el servicio que va a recibir. En ese momento estarán circulando gran cantidad de buques de calado importante para llegar a los puertos de ultramar y tenemos que pensar que entonces ese sector estará pagando por el servicio de dragado.

En lo que tiene que ver con el transporte de pasajeros, considero que tenemos un sistema bastante sano, tanto en el transporte interdepartamental como en el suburbano. La política relativa a este sector, en sus dos áreas, se encuentra en Uruguay en forma regulada y tenemos que lograr que convivan la oferta y la demanda en forma sana, tomando como base el principio de no satisfacer tanto la demanda sin tener en cuenta que luego la oferta no sea sostenible. Sin duda, nos resultaría más fácil que frente a cada pedido de un núcleo de habitantes para tener más servicios ya sea en frecuencias, horarios y calidad, lo mismo pudiera mejorarse.

Sin embargo, luego surgiría la pregunta de si esto es realmente sustentable. De lo contrario, podemos llegar a un punto en que las empresas hagan circular ómnibus con pocos pasajeros; cuando las tarifas reconocen un 65% de ocupación de asientos y no se llega a ese nivel se cobra menos y todos sabemos cuál es el destino de esas empresas. Entonces, llegamos a uno de los temas que hoy estamos encarando en el proyecto de ley de presupuesto, el relativo a la informalidad, que es una de las grandes problemáticas a que se enfrenta toda la sociedad uruguaya, particularmente dentro del área del transporte.

Por ese motivo, tratamos de tener un transporte de carga que empiece a manejarse dentro de cánones formales, tal como se expresa en los últimos artículos de la Ley de Presupuesto. También apuntamos a un transporte de pasajeros que se mantenga formal, tal como ha sido hasta ahora.

Todos hemos sido testigos de lo que ha pasado con el transporte de pasajeros en los últimos veinte años, donde hemos visto que desde el momento de la desmonopolización de ONDA, el Gobierno y las empresas hemos logrado

tener –esto ocurre por el hecho de que hay más empresas y por ende más competencia, ya no por precios sino por calidad, a lo que se agregan corredores con más de un operador- un sistema de transporte público interdepartamental con una calidad que seguramente quienes han recorrido otros países de América, no han encontrado en ningún lado, ni en los ómnibus ni en las terminales. Siempre sostengo que la Terminal de Tres Cruces parece más un aeropuerto que una terminal de ómnibus.

En consecuencia, todo el tema de la informalidad es muy complejo y no exclusivamente nuestro. En este momento, Chile tiene problemas de transporte de carga enormemente graves; los ha tenido Argentina hasta hace 15 días, aunque el tema sigue latente, y también ocurre lo mismo en Brasil. Por el otro lado, por razones distintas también los tiene Europa. por el aumento de los combustibles, mientras que en América estos problemas se plantean por el tema de la informalidad.

Debemos tener en cuenta que el transportista de carga tiene que competir en un mercado donde acceder al capital es relativamente fácil, ya sea por el crédito o porque las unidades son baratas. Sin embargo, resulta que compiten en el mismo mercado un sector transportista que paga sus impuestos, los aportes sociales de su personal y las cuotas de sus acreedores bancarios, con otro que no paga sus aportes a la seguridad social, ni los impuestos que corresponden y, además, figura como moroso en el sistema bancario.

Esto determina que la misma tarea se pueda hacer con dos precios distintos; un transportista seguramente estará condenado a fundirse, mientras que el otro está tratando de sobrevivir. Creo que en este punto es donde tenemos que tratar de buscar un arbitraje para que el transportista sea formal y subir cada vez más al carro de la formalidad a un número creciente de los actores que participan en ese sector.

Respecto a las infraestructuras, cabe señalar que es un tema muy extenso. Creo que tenemos poco tiempo en virtud de que a las 16 horas está prevista la sesión del Senado, razón por la cual no sé si los señores Senadores desean escuchar una exposición sobre el tema, o si tal vez quisiesen entrar a una especie de intercambio de ideas.

SEÑOR MICHELINI.- Simplemente voy a opinar sobre el mecanismo de trabajo.

Pienso que si el señor Ministro posteriormente puede volver para conversar sobre esto, lo más conveniente sería que expusiera sobre cuál va a ser su plan de inversiones y, naturalmente, los Senadores lo escucharemos. En todo caso, como el tiempo de hoy es limitado, quizás en otra oportunidad podamos volver a preguntar sobre estos puntos.

De todas maneras creo que lo más correcto es escuchar, reitero, cuál va a ser el plan de esta Cartera, más allá de que tenemos material al respecto.

SEÑOR RIESGO.- En realidad, tendría que retirarme y creo que todos los señores Senadores están en la misma situación en virtud de que a las 16 horas tenemos previsto reunirnos con otro Ministro que nos espera en Sala.

Asimismo, creo que tampoco hemos podido estudiar en profundidad el tema presupuestal y sólo lo hemos hecho rápidamente. De todas maneras, quisiera plantear una interrogante al señor Ministro. Si no me equivoco, antes, o por lo menos en el Presupuesto anterior –quizás cuando fui Representante Nacional- venían topes presupuestales especificados en pesos y en dólares. En este caso, no pude encontrar –tampoco lo busqué demasiado- ninguna referencia en dólares y los topes figuran sólo en pesos. Si es así, me gustaría saber por qué razón se incluyó de esa manera y si no sería más conveniente para el Ministerio que figuraran en ambas monedas.

SEÑOR VIRGILI.- Pienso que si el señor Ministro puede volver a concurrir, será mejor porque tendremos más explicaciones y se lo agradeceremos. De cualquier manera, él sabrá de qué tiempo dispone y, por lo tanto, podrá determinar si está en condiciones de hacer un análisis pormenorizado del tema.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si los señores Senadores me lo permiten, antes de pasar al tema de la infraestructura –he consultado al señor Secretario y me informa que, como siempre, ha enviado las versiones taquigráficas, tal como se hace cuando el tema tratado en la Comisión refiere a dicho Ministerio- me gustaría conocer la opinión del Ministerio respecto a la propuesta que el Directorio de AFE realizara en la Comisión.

En esa oportunidad se señalaba que había un desfase entre la propuesta que ellos realizaban –de alguna manera el señor Ministro recién se refería a esto cuando mencionaba la importancia que ello tiene, sobre todo vinculado al tema del transporte de cargas- y la propuesta presupuestal. Concretamente, el Directorio de AFE nos planteaba que no se correspondería la forma que viene presentado el Presupuesto –anualizado y con las partidas de cada año- con la posibilidad de realizar las transformaciones –esto va más allá de la opinión que nos puede merecer el fondo de la cuestión- que desean. También se mencionó la idea de algunas inversiones y hacer que otras compañías utilicen las vías ferroviarias de nuestro país.

SEÑOR MINISTRO.- Antes de iniciar una exposición, contestaríamos las dos preguntas que se han planteado.

Respecto a la primera interrogante formulada por el señor Senador Riesgo, cabe señalar que efectivamente la Ley de Presupuesto viene, tanto en la versión aprobada en la Cámara de Representantes como en la remitida por el Poder Ejecutivo, con topes presupuestales en pesos. La verdad que este es un tema interesante porque sería conveniente que estos datos figuraran también en dólares.

Tengamos presente que en los niveles actuales de pauta devaluatoria y en un presupuesto del orden de U$S 150:000.000, estamos hablando de un 5%, es decir de U$S 7:500.000. Si esto lo tomamos al final del año, como son datos que comienzan al principio y van hasta el final, en realidad estaríamos frente a U$S 3:800.000 sobre la base de un nivel de ese tipo. Por lo tanto, creo que esta acotación tiene particular trascendencia.

En consecuencia, por aquello de que lo que abunda no daña, no estaría mal colocar los topes también en dólares, tal como estaban en el presupuesto anterior, aunque eso debería sobreentenderse porque en el segundo artículo de la Ley de Presupuesto se establece que los valores monetarios a los cuales hace referencia dicha ley, son para una pauta cambiaria de 11,62. Por lo tanto, se supone que los pesos tendrían que traducirse en dólares, pero más vale estar seguro.

De todas maneras, así están hechas las cuentas y creo que lo más "fair play" sería que las cifras figuraran de esa manera. También hay una situación muy particular, que es la siguiente. El único Ministerio que tiene topes presupuestales es el de Transporte y Obras Públicas. Este es un tema que fue abordado por la Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Representantes, pero no por la de Presupuesto.

Con respecto al transporte ferroviario, a AFE y al presupuesto, debo decir que tuve oportunidad de leer la versión taquigráfica de cuando el Directorio concurrió aquí, y su preocupación es seguramente muy importante. La verdad es que es difícil encontrar gente que se familiarice desde el primer momento con el transporte ferroviario; esto lleva su tiempo, porque estamos ante un transporte complicado y hasta diría que las formaciones universitarias hacen que no haya, digamos, un estado del arte tan desarrollado como en otras áreas. Eso ha llevado a algunas reflexiones como las vertidas en cuanto a que, por ejemplo, en todo este tiempo no ha habido prácticamente ninguna acción en este tema.

Empecemos por el principio. Como todo transporte, el ferroviario tiene determinadas áreas donde es competitivo. Precisamente, es competitivo cuando cubre determinadas distancias que, normalmente, se ubican en un mínimo minimorum de 200 kilómetros y distancias de varios miles de kilómetros, dependientes en un todo de la situación geográfica, es decir, si tienen o no en el otro extremo el modo fluvial o fluvio-marítimo de competencia. Si lo hay, por los 5.000 kilómetros, el ferrocarril pierde.

El otro elemento fundamental para el transporte ferroviario de cargas es que tenga grandes orígenes y grandes destinos. Por eso, por ejemplo, cuando uno tiene una mina y un puerto, aunque la distancia de traslado sea más corta, el hecho de tener la carga absolutamente concentrada en un lado y otro –y por lo tanto, carecer de lo que se llama transporte de punta- determina que ese modo ferroviario, a pesar de que está en las cortas distancias, sea competitivo.

¿Qué sucedió en el Uruguay? Hay algunas producciones especiales que, precisamente, coinciden con las que generan la mayor parte de los ingresos de AFE, como la piedra caliza ubicada en Minas -tanto en la empresa pública como en la privada- donde hay yacimientos, un lugar concentrado, una vía férrea y un destino, que es Montevideo. Entonces, a pesar de que allí estamos con algo así como 120 kilómetros de transporte, el ferrocarril es competitivo. Si ustedes observan el diagrama de toneladas transportadas por tramos, se encontrarán con que la línea más gruesa de transporte ferroviario es esa que estamos haciendo.

La segunda línea más importante es otra minera, que va desde las canteras de Queguay a la planta de cemento portland en Paysandú. O sea que allí queda claro la importancia de tener origen y destino muy concentrados, elemento que es muy favorable; el otro es la distancia.

¿Qué ocurre con la producción del país? Que está netamente dispersa. Toda la producción agropecuaria está vinculada a los kilómetros cuadrados de territorio, y no hay grandes concentradores. Ahora bien, dentro de lo que se aproxima más a un gran concentrador está el caso del arroz, que concentra en un molino. Precisamente, cuando hay concentración resulta que es una de las cargas que el ferrocarril es capaz de captar en competencia con el transporte carretero.

Por lo tanto, el ferrocarril tuvo y tiene el drama de que, para poder levantar carga, trabaja con una enorme cantidad de estaciones, en donde cada una representa un costo fijo importante que es bastante atentatorio contra la economía de la empresa. En el Uruguay hay una estación cada 20 kilómetros de red, en un total de 3.000 kilómetros. O sea que si bien muchas de esas estaciones se han ido cerrando, eso representaba un costo muy significativo en cantidad de personal, de recursos, etcétera. Seguramente, entonces, las líneas de transporte de hoy deben tener menos estaciones y, además, no tendrían que insistir en trabajar en mercados en los que no pueden competir con las alternativas.

Eso es lo que lleva al planteamiento de la modificación del sistema ferroviario, en donde tenemos dos cotas: una de ellas, de 2.300 kilómetros, que sería la máxima de red ferroviaria, y otra de 1.200 kilómetros, que sería la mínima. Estos 1.200 kilómetros de cota mínima –vamos a situarnos en el lugar más modesto- significarían mantener la línea a Minas, que es de la que estábamos hablando; la línea a Rivera, que es la única conexión ferroviaria que tenemos con el Brasil –hay otra que llega a Yaguarón, pero carece de línea ferroviaria del lado brasileño-; una línea que usa el mismo eje de la Ruta 5 y posteriormente el de la Ruta 90, esto es, el tramo de Chamberlain a Paysandú con el ramal a Fray Bentos; y, por último, el tramo de conexión de Paysandú a Salto, que es la otra conexión internacional. Precisamente, allí tenemos conexión con el ferrocarril mesopotámico argentino, que tiene la virtud que es el único en la región que posee la misma trocha, es decir, la misma separación de ruedas, y que nos permite pensar en brindar servicios de transporte hasta ese lugar.

¿Cuál es el mercado y por qué estamos apostando al tema ferroviario? Uno podría preguntarse por qué no se apostó a esto en el pasado. Bien, la diferencia es que hoy, dentro del territorio nacional, tenemos un elemento altamente concentrado, como lo es el tema de la forestación. Por otra parte, lo tenemos ubicado en dos localizaciones principales. Por un lado, sobre el Río Uruguay, lo cual quiere decir que estamos en distancias demasiado cortas para justificar el flete ferroviario. Entonces, seguramente la producción tendrá que salir directamente al río, tan directamente que inclusive hoy se está planteando el desarrollo de puertos privados –cosa que viene en el proyecto de ley de presupuesto- que son emprendimientos vinculados a esas empresas forestadoras que, de todas formas, van a usar el eje vial que ya está construido. Aprovecho para aclarar una mención hecha por uno de los Directores de AFE en cuanto a que el plan forestal no había tenido como consecuencia ningún emprendimiento. Hoy está terminada la Ruta 24, que es el eje forestal más importante del litoral, y está licitada la Ruta 25 en el tramo que va hasta el empalme con la Ruta 90, además de que se han previsto obras en otros lugares.

Quiere decir que, por un lado, tenemos un foco forestal que va a salir hacia el agua; y, por otro, otro situado al norte del país. Ahí tenemos gran distancia y concentración. Afortunadamente, la arenisca de Tacuarembó se desarrolla geológicamente en el mismo sentido que la vía férrea y la Ruta 5.

Por lo tanto, allí tenemos un tonelaje muy importante que va a salir de esa zona e irá al Puerto de Montevideo, a los del litoral -siempre y cuando éstos últimos ya no estén con su carga propia- o eventualmente a algún otro que esté descentralizado, como puede ser el de La Paloma, que es otro proyecto y en donde esto sería un componente importante.

Entonces, aparece una primera oportunidad interesante al modo ferroviario: el gran volumen de carga y relativamente concentrado en la geografía, con necesidad de llegar a otro punto de destino, que es un puerto.

El otro tema que se plantea con motivo de la integración y por el cambio de la modalidad del transporte, son las ventas posibles a los mercados brasileño y argentino. En este caso es donde tiene que jugar lo que nosotros podemos ofrecer de ventajoso en materia portuaria. En una de esas, tenemos que dar ventajas en lo portuario para aumentar el área de influencia de nuestros puertos dentro de los territorios de los países vecinos. Particularmente en el caso de Brasil, por la diferencia de trocha, esto estará vinculado fundamentalmente a los contenedores, dado que es la forma de transportar mercaderías que se puede trasladar de un vagón de una determinada trocha a otro de una diferente, con una operación de carga y descarga relativamente poco onerosa, simple, que hoy ya está instalada. El problema que existe es que está demasiado caro, porque ese traslado de un contenedor se ubica en U$S 12 y nosotros deberíamos aspirar a que eso no se cobrara más de U$S 3.

Ese es un acuerdo que ha hecho AFE con la empresa ALL, propietaria –dado que el ferrocarril del Brasil ha sido privatizado- del ferrocarril del otro lado de la frontera.

La empresa ALL es un socio natural que tiene el ferrocarril uruguayo, dado que la empresa que está en Brasil es la misma que en Argentina. Por lo tanto, está claro que nuestras fronteras ferroviarias tienen a ALL como actor principal.

De manera que nuestro país debería estar pensando en esa otra posibilidad con Brasil, fundamentalmente orientada hacia los contenedores, y con Argentina, también dirigida a los contenedores, en este último caso hacia sus mercados más apetecibles, como es el caso de Posadas, Encarnación y Ciudad del Este. Ese triángulo debería ser el más interesante que podríamos tener como potencialidad de contenedores.

Cabe tener presente que en la Mesopotamia, al tener el mismo tipo de trocha, podríamos estar ampliando nuestro "hinterland" portuario, no solamente de los puertos del Río de la Plata, sino de los del Río Uruguay. Estos últimos tienen acceso ferroviario y la zona de la Mesopotamia argentina tiene como último puerto el de Concepción del Uruguay, que ya enfrenta una limitación que es la que le da la naturaleza.

Por lo tanto, todos los puertos que estén aguas abajo, particularmente el de Fray Bentos que tiene acceso ferroviario, cuentan con la posibilidad de captar una gran parte de la carga, de cualquier tipo, esto es, general, de granos e incluso de madera. Eso les va a permitir competir con otros puertos que tienen condiciones menos favorables, como pueden ser el de Concepción del Uruguay o el de Paysandú, ya que tienen calados inferiores, pero que pueden estar más cerca de zonas forestales.

Por ejemplo, el de Paysandú tiene cruces; por lo tanto, si hay una zona forestal cercana a esa ciudad del lado argentino –que efectivamente la hay- esa madera podría estar pasando al Puerto de Paysandú, ser embarcada en barcazas y luego se buscaría otra modalidad alternativa, como puede ser su salida a Nueva Palmira donde ya existe un traslado de ultramar como los puertos del Río de la Plata, de donde saldrían los barcos. De esa manera, el Puerto de Nueva Palmira se convertiría en un centro de transbordo y el de Paysandú "feeder", aparte del rol que puede tener en todo el sistema fluvial, además del que ya reviste. Digo esto porque no se movía ninguna tonelada hasta hace un tiempo, y este año se movilizan 70.000 toneladas, constituidas por 36.000 de azúcar –que vienen del Mato Grosso- y 34.000 de sorgo para ración, que también vienen por el sistema de hidrovía.

SEÑOR MICHELINI.- Quisiera saber si la vía llega a Nueva Palmira.

SEÑOR MINISTRO.- Nueva Palmira no tiene acceso ferroviario; sí existe en el caso de Paysandú y Fray Bentos.

Por lo tanto, ese es el mercado que vemos en materia de carga, que por un lado es transporte nacional de madera y, por otro, transporte internacional de contenedores hacia Brasil y contenedores y carga general para Argentina.

A esto hay que agregar las cargas naturales, las mineras –que es otro componente importante del mercado- y algunas otras que tiene el ferrocarril por políticas de los usuarios que va a seguir conservando, como puede ser el caso del transporte de los líquidos que realiza AFE tanto a Paysandú como en la línea Montevideo-Rivera.

De manera que tendríamos que pensar en esa infraestructura y cómo atender ese mercado. Así llegamos a la conclusión de que una empresa operadora que no tenga que cargar con todos los costos fijos del Ente Autónomo y los de infraestructura, puede resultar viable, inclusive a partir del tercer año –y dependiendo de la velocidad con que se procese el cambio empresarial- podría estar pagando un derecho por el uso de la vía como se hace en gran parte de los sistemas de ferrocarriles del mundo donde opera más de un usuario. Además, si el otro operador tiene interés de entrar a operar sobre las vías, también deberá pagar un canon por el uso, de la misma manera que lo hace un vehículo por el uso de una carretera.

Ahora bien; para que todo eso exista, la infraestructura tiene que estar en mejores condiciones que las actuales. Entonces, ¿cuál es el planteamiento? En este caso, es donde tal vez no se ha hecho la lectura correspondiente quienes concurrieron en representación del Directorio de AFE. Me refiero a que en el Presupuesto figura la transferencia de U$S 21:000.000 anuales a AFE y la posibilidad de que el personal se distribuya en otros lugares donde hay demanda. Al figurar esas dos normas, existe la posibilidad de migrar un subsidio, que hoy va a pagar plantilla de personal, para destinarlo a infraestructura, desarrollo y mantenimiento.

¿Cuál es el tema que estamos analizando en este momento y sobre el cual terminamos una conversación con el contador Davrieux en el día de ayer? Se trata de que la diferente visión que teníamos en nuestro Ministerio con respecto al de Economía y Finanzas, es que éste último aspiraba –lo comprendemos porque está en su área y entre sus cometidos- a terminar ese subsidio en un plazo muy breve. Nosotros decimos que no se puede hacer en un plazo muy breve la inversión que implica el sistema ferroviario.

Por lo tanto, estamos tratando de ponernos de acuerdo en la cantidad de años -nuestros cálculos nos dan alrededor de 12 años- en que esos recursos puedan ir pagando ese desarrollo de la infraestructura ferroviaria para que ella esté en buenas condiciones y pueda operar. Pero como doce años se desfasa del momento en que aparece el mercado que más nos preocupa, que es el forestal –estamos hablando de los años 2003 y 2004- nuestra idea es que esos "flujos" -que serían una especie de flujos "securitizados"- permitan que un inversor privado viniera en estos primeros años a desarrollar la infraestructura y cobrara las cuotas correspondientes a aquél período de tiempo, mas el canon que eventualmente pagarían los operadores que estén trabajando sobre ese sistema.

Este tema lo planteamos en AFE en el año 1997, cuando terminamos el Plan Forestal y llegamos a la conclusión de que la economía del país se iba a ver beneficiada si la madera no circulaba sobre la red nacional.

En realidad, no llegamos a un acuerdo. Este fue un tema que se vistió de mucha ideología, pero de poco pragmatismo. Ello nos llevó a muchas discusiones y a la demora en tomar una resolución. Creo que hoy todos estamos mucho más libres en esa materia y pienso que vamos a encontrar una solución para el transporte ferroviario. También quiero decir que todos estos números los estamos haciendo cerrar dentro del universo ferroviario.

Por lo tanto, uno podría preguntarse por qué tenemos que emprender una iniciativa que no genera riqueza, pero que genera ahorro. El hecho de poder redireccionar los flujos de transporte, en el caso de la madera, al sistema ferroviario, nos genera un ahorro de la infraestructura carretera y otros que están vinculados a la congestión y a la accidentalidad. Esos son los beneficios que darían la rentabilidad a la sociedad, no tanto porque la rentabilidad sea del propio universo ferroviario, sino porque éste estaría generando beneficios al sistema carretero. Todo esto se podrá realizar si contamos con un sistema que funcione sanamente en competencia, sin tarifas que no respondan a los costos. También tenemos que pensar que hay que contar con condiciones de "fair play" para todos los actores que están en el mercado. En consecuencia, será cuestión de que haya una competencia leal entre modos diferentes.

Entonces, este tema nos ha preocupado mucho y también nos ha ocupado. Por lo tanto, lejos estamos de no haber hecho nada. En nuestra exposición hemos señalado claramente cuál es el concepto que tenemos en cuanto al transporte y a la propuesta que estamos analizando. Todo ello está sintetizado en el documento, tal vez no con tanto detalle como el que acabamos de mencionar.

SEÑOR VIRGILI.- Como dije hace unos días, siempre hemos oído decir al Ministro de que se necesitan ferrocarriles.

Según lo ha expresado AFE, las vías están en malas condiciones y también existe otra cantidad de elementos que están incidiendo en contra. Sus representantes afirmaron que no querían más dinero que el que les ofrecían; pero planteaban que sería importante contar con esos recursos en forma más rápida para arreglar las vías. Si el dinero seguía llegando como lo hace en la actualidad, no sería posible hacer vías adecuadas.

De todas maneras, reitero, el señor Ministro ha tenido una preocupación permanente por el tema de los ferrocarriles; ahora bien, la forma en que ello se reglamente, es otra cosa.

Por otro lado, dijimos algo que todo el mundo afirma: los camioneros se quejan porque el ferrocarril tiene subsidio; alguna razón tienen. También pensamos que las carreteras no soportarían el transporte de la forestación.

Los Directores de AFE, repito, señalaron que tal como les llegaba el dinero hoy en día, no les alcanzaba para solucionar los problemas emergentes del ferrocarril.

SEÑOR MICHELINI.- El Directorio de AFE, incluso, pidió menos dinero que el que se le otorga, pero distribuido de otra forma. En ese sentido, plantearon si sería posible contar en el Presupuesto con algún artículo que autorizara al Ente, previa autorización del propio Ministerio –para que no quedara sólo a su libre albedrío- a endeudarse contra créditos presupuestales. Ellos calculan alrededor de U$S 20:000.000 en los dos primeros años a cobrar contra los créditos autorizados por el Parlamento para los últimos años. Naturalmente, por más que el Parlamento vote ese artículo, tendría que haber una autorización previa del propio Ministerio para que no quede esto, repito, sólo al libre albedrío del propio Ente.

Me parece que este planteamiento es sensato; no piden más plata, sino una distribución distinta. En todo caso, esto implicaría un endeudamiento con el Banco de la República, previa autorización del Ministerio. De modo que es una herramienta más que luego el Ministerio y AFE verán si la usan o no.

SEÑOR MINISTRO.- En definitiva, lo que expresé recién es similar a lo que ellos proponen, con la diferencia de que mi propuesta tiene en cuenta que la caja del Estado en este momento está un poco flaca y seguramente lo va a seguir estando durante algún tiempo.

Por lo tanto, la propuesta de AFE no tiene en cuenta el gasto, la deuda y lo que es estar bajo la línea, con el Fondo Monetario Internacional, en cualquiera de los dos órdenes.

Nosotros estamos buscando el mismo objetivo a través de una inversión privada, que tenga una cuota de riesgo, con lo que se comprometerá a hacer las cosas particularmente bien, porque será la primera interesada en que le duren los activos. Entonces, se logra el mismo efecto sin hacer una presión sobre la caja del Estado. Esto es particularmente importante en este momento porque hay muchas prioridades y también sectores que están haciendo presión. El esquema con el cual estamos manejándonos es un mecanismo alternativo que puede lograr los mismos resultados. Tanto AFE como nosotros decimos lo siguiente: existen U$S 20:000.000 de subsidio todos los años; a partir de un determinado momento se produce un cambio en la empresa que lleva a redistribuir a mil empleados en otras áreas de la Administración. Es decir que lo que cuesta la plantilla de funcionarios de AFE es más o menos equivalente al subsidio. Por lo tanto, ¿qué hacemos con ese dinero? Podríamos destinarlo a la inversión, pero en tiempo presente, o sea que cada año pondríamos la cantidad que se va liberando, pero de esa forma nos insumiría doce años encarar la transformación ferroviaria. Lo lógico es que esos recursos los transformemos en un flujo de tres años para que luego lo haga un inversor y se cobre en cómodas cuotas. Al mismo tiempo, desde el momento en que va a ser una infraestructura a largo plazo, será el principal interesado en realizar bien el trabajo. Digo esto para que no ocurra lo que sucedió en alguna época del Estado, llegando hoy a esta situación. Debemos pensar en lo absurdo que resulta que el sistema ferroviario hoy tiene los mejores durmientes y las vías en donde no se utilizan. En la década de los setenta se resolvió cambiar los durmientes de madera dura que habían colocado los ingleses por eucaliptus.

Estos hoy están todos rotos, por lo que hay que cambiarlos nuevamente y los pobres viejos durmientes de madera dura se tuvieron que aguantar los años. Por lo tanto, en las líneas principales tenemos la peor infraestructura. Esto nos ha llevado a pensar en la alternativa de levantar determinadas líneas que tienen buenos durmientes para reubicarlas en las otras. Aunque tengamos diferencias de matices, creo que éste es el camino a seguir.

El otro asunto que me parece importante definir es el de lograr un compromiso de los usuarios en cuanto a la madera, ya que tienen que estar preocupados en el sentido que su negocio no sea solamente el de plantar, crecer y cosechar. Para una instancia como la que se presenta en Rivera, hay que señalar que el 65% del valor de la madera es el transporte.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que en definitiva lo que necesitaríamos es tener toda la propuesta del Ministerio, saber qué va a ocurrir con las carreteras, el transporte ferroviario y hasta con los puertos, porque se trata de temas vinculados entre sí.

Con respecto a estos puntos, debo decir que tengo opinión formada, aunque creo que este no es el momento oportuno. Me gustaría saber qué posibilidades hay para coordinar una reunión, que podría ser el próximo miércoles, para trabajar con la tranquilidad de que tenemos el tiempo suficiente para abordar el plan en su conjunto.

SEÑOR MICHELINI.- Estoy de acuerdo con la señora Presidenta en que este no es el momento para discutir un tema tan particular como este. Naturalmente, deseamos que se consigan los recursos para que no los solventen finalmente los contribuyentes. Mi pregunta es si a pesar de todo, el Ministerio debiese contar con ese instrumento, aunque esté topeado y no represente toda la inversión que se tiene que poner en una primera etapa. Me refiero a que el Ente se pueda endeudar con la autorización del Ministerio contra créditos presupuestales.

Estoy de acuerdo con el encare que se ha hecho del tema, pero puede ocurrir que dentro de ocho meses no se pueda contar con todos los operadores privados, que las inversiones no se empiecen a hacer por alguna razón y surja una demora. Por todo esto, pienso que debemos contar con ese instrumento, aunque la ponderación del señor Ministro en cuanto al cuidado de los recursos públicos me ha dado mayores garantías.

SEÑOR MINISTRO.- No tengo inconveniente en que nos reunamos el miércoles 1° de noviembre a las 14 horas.

Con respecto al tema del transporte ferroviario que hoy nos ocupa, debo decir que ya tuvimos una visión general, aunque me gustaría hacer una pequeña acotación. El ferrocarril hace mucho tiempo que no está acostumbrado a llevar adelante un proceso de transformación.

Evidentemente, el nuestro va a pasar por contar con un directorio que tenga conciencia de esa misión, por un cuerpo técnico -que habrá que ayudar a

reciclarse en muchos órdenes- y, seguramente, con una muleta en el área de obras públicas que cuente con mayor vinculación con los procesos de contratación y en lo que respecta a lidiar con licitaciones, de las que tenemos algunas experiencias en estos años. Por ejemplo, hemos terminado invirtiendo en la componente ferroviaria, cancelando parte de la deuda rusa con rieles. Si bien contábamos con los recursos previstos para poder invertir en el ferrocarril, tuvimos que comprar rieles, porque hasta este momento no hemos tenido los proyectos para hacer la transformación de la línea Montevideo-Rivera.

Los proyectos son la etapa previa al llamado a licitación para efectuar la obra. Esto demuestra, en primer lugar, que hay una situación de deterioro bastante grande en la vía. Entonces, hay dos visiones: un técnico dice que hay que hacer una reposición, es decir, hacer las vías nuevas, lo que sería más fácil y tal vez lo que enseñan en la Facultad y que todos conocen.

Pero hacer las vías nuevas insumiría U$S 300.000 por kilómetro; el otro técnico piensa que si hacemos las vías nuevas no podemos terminar todos los tramos, y entonces propone que invirtamos U$S 100.000 por kilómetro. En esta discusión nos hemos pasado dos años para tener los proyectos que ahora estamos comenzando a analizar. Aclaro que con esto no estamos echando la culpa a nadie, sino que se trata de datos de la realidad y hay que aceptarlos porque ninguna persona nació sabiendo sobre ferrocarriles. Este tema tenemos que encararlo con pragmatismo y creo que esta solución se acerca bastante a la realidad. Además, cuenta con el apoyo de los mandos medios de AFE, quienes realizaron un muy buen trabajo en el mes de marzo de este año con la intención de redimensionar una empresa de transporte que fuera viable, teniendo en cuenta su infraestructura. Tenerla no es solamente hacer vías, sino mantenerlas y controlar el tráfico sobre ellas, lo que es otra historia. En la carretera el tráfico se controla solo, pero en las vías hay dos rieles y las 33 locomotoras no se pueden encontrar en ningún momento, salvo en una estación o en un cruce. Todo este tema es complicado y, reitero, estamos hallando una solución.

Además, vemos que se va teniendo una progresiva conciencia en cuanto a la necesidad de este transporte. Creemos que el tema de la formalidad en el transporte de carga va a ayudar, porque en la medida en que haya más transporte formal, las tarifas van a subir y, naturalmente, la gente buscará un modo alternativo que sea más barato y que encontrará en el ferrocarril. De esta manera estaremos redireccionando la demanda del camión hacia el ferrocarril. Por este motivo, pienso que estamos bastante bien encaminados, pero necesitamos tener un Directorio con sentimiento de misión para hacer esos cambios.

Me voy a referir ahora, concretamente, al tema del transporte. En primer lugar quiero decir que es el responsable de aproximadamente el 9% del Producto Bruto del país. No es poca cosa y, por lo tanto, es un actor relevante.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Se contempla también el sector informal?

lt

SEÑOR MINISTRO.- No, señor Senador. Estos números deben corresponder sólo a transporte formal. Mencioné esa cifra para dar una imagen de la relevancia del transporte dentro del país.

Hay otro tema que también es importante y tiene que ver con la región. El Uruguay exporta servicios de transporte por U$S 251.000.000 anuales y con eso atiende el 2% de los mercados de tránsito hacia los otros países. Quiere decir que si el país pudiera, por ejemplo, multiplicarlo por cinco, estaríamos hablando de U$S 1.000:000.000 de exportaciones en la economía, en un país que, en total, exporta U$S 2.700:000.000; realmente es importante como objetivo. Para lograrlo, ¿cuál es el problema a resolver? Bajar lo que llamamos las impedancias del transporte. Es una figura de los circuitos eléctricos que se opone al pasaje de la corriente. Existen impedancias portuarias, empresarias, regulatorias, fronterizas, migratorias y aduaneras. Entonces, el asunto es bajar esas impedancias.

En la medida en que las bajemos, aumentaremos el área de influencia y, por lo tanto, nuestro mercado. En este sentido, me voy a referir a algo que hoy es una realidad. La línea blanca de artículos en Brasil baja en el puerto de Montevideo y va por tierra; prefiere fletear 2.000 y pico de kilómetros en camión y no bajar esos artículos en el puerto de Santos, que queda a 80 kilómetros de distancia. Esto se debe a una razón muy sencilla: en la medida en que el valor agregado es más alto, el costo de stock es brutalmente elevado. Quien tenga que elegir entre dejar un contenedor de relojes un mes y medio en el puerto de Santos o venir a Montevideo para luego pagar 2.000 kilómetros de flete, seguramente preferirá hacerlo por nuestro país y pagar ese transporte.

Mientras Brasil no procese esos cambios regulatorios y su reforma portuaria –tiene grandes dificultades para hacerlo- el Uruguay tiene una chance que no hay que desperdiciar. Si el día de mañana Brasil procesa una parte de su reforma portuaria, nosotros tendremos que estar un paso más adelante, con las mismas ventajas comparativas. Digo esto porque el tema de las impedancias es tratar de eliminarlas, pero si no lo podemos hacer, tendremos que tratar de que sean menores que las que tienen los demás.

SEÑORA POU.- Quería referirme, precisamente, a que en la frontera de Yaguarón hay como 300 camiones amontonados, lo que está relacionado con las impedancias en cuanto a la Cancillería. Son temas que no tenemos que descuidar, más aún sabiendo que Brasil no da muchas muestras de querer aceitar esa máquina de impedir que nos está sorprendiendo todos los días.

SEÑOR MINISTRO.- En este momento la mayor parte de los camiones de frontera están allí por un tema vinculado al régimen de trabajo de la Aduana. Allí se está operando con un sistema de horario reducido, es decir, dos horas cada ocho de trabajo. Esto implica que los camiones se van liberando de a poco. Para que tengan una idea, un flete a Buenos Aires, operación que se hacía entre cinco y seis días, con este sistema de régimen aduanero –que se puede vincular al conflicto existente- insume quince días por cada viaje. Quiere decir que esa empresa, con el mismo capital y el mismo parque, actualmente transporta tres veces menos.

lt

Esas son las impedancias que, como vemos, son de todo tipo. No se trata sólo de arreglar la carretera; es cierto que la carretera que no esté en condiciones implica una impedancia porque incide en los costos, en el tiempo y en los riesgos. Sin embargo, si arreglamos la carretera y en la frontera tenemos una operación que no funciona en forma coordinada, no adelantamos nada. Por ejemplo, hasta la fecha no hemos logrado tener el mismo horario de operación de todos los actores. Esto quiere decir que deberían trabajar al mismo tiempo la barrera sanitaria, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con su Dirección de Transporte, la Dirección de Aduanas, la división de Migración del Ministerio del Interior, así como también los agentes privados, porque allí intervienen los despachantes de aduana y los aseguradores. Todos tienen que estar trabajando en el mismo horario y no podemos tener tiempos de trabajo cambiados. Digo esto porque, por ejemplo, si la barrera sanitaria termina dos horas antes que otro servicio, para atender a los camiones que vienen después debe cobrar una hora extra, lo que determina que siempre haya camiones en el tiempo extra.

También está el caso del despachante de aduana que no tiene su lugar de trabajo en la frontera y, por ejemplo, lo tiene en Fray Bentos; por lo tanto, cuando llega el camión a la frontera, debe ir a Fray Bentos y luego volver al paso de frontera, lo que insume un tiempo –que también es dinero- que se va perdiendo. En definitiva, no nos damos cuenta que la suma de todas estas impedancias está sacando una de las posibilidades más interesantes que el país tiene.

Además, este tipo de trabajo es el que está en línea con lo que es nuestra forma actual de pensar. Va a ser difícil que muchos niños hoy vuelvan a trabajar en el campo, salvo aquéllos que allí viven. El niño de hoy está pensando en este mundo que es de servicios. Entonces, estas posibilidades que para mí están en línea con lo que, diría, es un estilo de la sociedad, nos obligan a hacer una fortísima apuesta de bajar las impedancias. La verdad es que la cantidad existente es enorme.

Les voy a nombrar algo que seguramente se va a tratar aquí en poco tiempo, no sé si en la segunda Ley de Urgencia o en la tercera. Me refiero al tema relativo a los prácticos y los pilotos. ¿Qué sucede con el práctico? Se trata de una figura que existe en todo el mundo y no es que estemos en contra de ella; el práctico es la persona que se vuelve capitán del barco para que el barco pueda entrar al puerto, y al río si es práctico de río. Es cierto que hay que ser idóneo porque los puertos y los ríos cambian, poco, pero así es. Actualmente existe tecnología que seguramente permite orientar al buque en forma mucho más segura y hay que usarla.

La realidad indica que hoy cuesta más o menos lo mismo el servicio del práctico –que es un servicio personal- que el de remolque, que implica el trabajo de una tripulación de siete personas, de un capital invertido en el remolcador -que hay que amortizar- una rentabilidad que se debe obtener sobre dicho capital, además del combustible y los insumos. Sin embargo, resulta que cuesta lo mismo, reitero, el servicio personal del práctico que el del remolque.

En el caso del práctico de río, por ejemplo, el pilotaje de un barco maderero de Fray Bentos está costando U$S 10.000 ida y vuelta. Un servicio de ida, que insume un día de trabajo, implica un servicio personal de U$S 5.000. Creo que estas consideraciones no deben ser tomadas por los prácticos con ningún ánimo agresivo en su contra, sino que lo que nos inspira es la intención de dar un impulso favorable a la producción del país para poder competir y darle trabajo a la gente. Esto es, precisamente, una impedancia contra la que deberíamos hacer causa nacional para encarar y facilitar el transporte en el Uruguay.

En definitiva, el concepto general a tener en cuenta es tratar de bajar la impedancia al transporte, porque redundará en beneficios para el país, dentro y fuera de fronteras.

El segundo concepto a considerar es el de "transporte sustentable", que no solamente implica el aspecto ambiental, sino que abarca la sustentabilidad en todas sus dimensiones. Por ejemplo, cuando me refiero al formalismo y al informalismo, estoy hablando de la sustentabilidad económica. Cuando hablo de la oferta portuaria y señalo la necesidad de no estar jugado a una única alternativa, también estoy haciendo referencia a la sustentabilidad. Esto significa que cada emprendimiento pueda encontrar su sustentabilidad, también desde el punto de vista económico y del de la sociedad. Pensemos en lo que ocurriría si no hiciéramos ningún cambio y se siguiera llegando al puerto por camión, produciéndose la entrada a Montevideo de un camión cada tres minutos, proveniente de la zona noroeste del país y otro tanto de la zona este. Pensemos, reitero, lo que sería la ciudad de Montevideo si no hubiera otro puerto alternativo. Aquí estamos hablando de sustentabilidad, de condiciones de vida, de circulación, de congestiones en las avenidas, acercándonos más a la sustentabilidad ambiental, etcétera.

Todos estos temas señalan la importancia de un transporte barato, rápido, seguro y sobre una base sustentable.

Seguidamente, me gustaría entrar a analizar algún área específica del transporte, como por ejemplo, la del transporte por carretera. Al respecto, vamos a separar lo que es el transporte de carga, del de pasajeros. En primer lugar, vamos a observar el transporte nacional y a hacer una reflexión: en el transporte existen siempre dos componentes. Uno de ellos es la operación de transporte y, el otro, su infraestructura. En general, estamos acostumbrados –y los ingenieros mucho más- a pensar que el transporte está vinculado solamente a la infraestructura. Para que tengamos una idea cabal de estos conceptos, por cada peso que se invierte en infraestructura, diez están vinculados a la operación. En otras palabras, por cada peso vinculado a la carretera, entre 9 y 10 pesos se relacionan con el transporte que se realiza en ella. Por lo tanto, está claro que tenemos que tratar que lo que se va a invertir en infraestructura redunde en beneficio de los otros 9 ó 10 pesos que trae aparejados. El hecho de tener una carretera en mejores condiciones puede representar un ahorro del orden de entre un 10% a un 15% de lo que es la operación del vehículo en esa carretera. Si la relación es de 9 a 1, en un 15% estamos hablando de $ 1,40. En consecuencia, el ahorro que tuvo el usuario es equivalente o mayor a lo que se invirtió en la carretera para que él pudiera tener dicho ahorro.

lt

Esto, que puede parecer de Perogrullo, es lo que da la rentabilidad a la inversión vial. Sin duda, estas cifras resultan así en carreteras que involucran determinados volúmenes de tránsito y la situación va cambiando en la medida en que éste disminuya. Cuando la carretera es más precaria, si bien la inversión es más chica, también lo es la cantidad de vehículos que allí circulan y, por lo tanto, la relación entre la infraestructura y la operación, en lugar de ser de 1 a 9 o de 1 a 10, es de 1 a 3 o de 1 a 4. Evidentemente, los beneficios en este último caso se notan menos. De todas formas también en las carreteras chicas las inversiones son rentables y, en este aspecto debemos tener en cuenta que para que una inversión sea rentable en los tránsitos bajos, el mismo debe superar los 15 vehículos por día. Analizando el tema por el absurdo, si en una carretera no pasara ningún vehículo, la rentabilidad sería nula. Por suerte, en nuestro país la enorme mayoría de los caminos nacionales y departamentales presentan una circulación mayor a los 15 vehículos por día, por lo que no tenemos ese problema.

Por lo tanto, habría que asignarle mucha importancia a la operación del transporte, aunque a la infraestructura le demos un poco menos. Tal vez, desde el punto de vista de nuestro gobernante –Poder Legislativo y Ejecutivo- le damos mucha importancia a la infraestructura porque es lo que representa gasto público, inversión pública, mientras que lo que está por arriba significa inversión y gasto privado, o sea, de quien paga el combustible, de quien paga el vehículo, etcétera. Creo que esta es una reflexión importante porque es algo que podemos medir.

En consecuencia, este plan que ahora presentamos sobre infraestructura incorpora, dentro de una computadora, la simulación de los más de 9.000 kilómetros que tenemos con todos sus tránsitos correspondientes, determinando la rentabilidad de un conjunto de acciones, en donde se prueban -en cada uno de los tramos- distintas políticas de acción. Ello nos permite seleccionar, dentro de esos más de 9.000 kilómetros, qué es lo que se debe hacer, y simular cómo van a estar esas carreteras de acá a 5 años, en la medida en que se lleven adelante estos planes. A su vez, nos da la posibilidad de hacer esto bajo restricción presupuestaria porque, una cosa es trabajar con libertad presupuestaria y hacer todo lo que se va necesitando y otra, trabajar con restricción presupuestaria, haciendo lo que se puede con esos recursos.

Reitero que este es un modelo de simulación muy sofisticado y seguramente los señores Senadores habrán visto, al final del material, unos pequeños planos donde aparece la red vial, tal como está actualmente y cómo pensamos que va a estar en el año 2004.

SEÑOR MICHELINI.- Creo entender que esto diseña los 9.000 kilómetros de ruta que tenemos pero, ¿qué pasa con aquellas rutas planificadas que no existen y que podrían tener un tránsito realmente interesante? Estoy pensando, por ejemplo, qué puede suceder con la Ruta 4, con los pedazos que le faltan y si se desviaría en su totalidad porque eso le ahorraría 100 kilómetros en el recorrido a Artigas. Ello podría tener otras connotaciones políticas de intentar que no sea este el departamento que queda fuera del mapa.

Cabría preguntarse también qué puede suceder con ciudades como Guichón si estuviera hecho el tramo de la Ruta 5, a la altura de Parish. Quizás se podría intentar una simulación con la computadora.

SEÑOR MINISTRO.- No sé si eso sería posible, pero creo que lo realmente importante es esto, porque representa un trabajo de 15 años que implica actuar sobre la red que existe. La verdad es que Uruguay tiene como tema principal el actuar sobre la red que ya tenemos.

En alguna otra oportunidad he comentado que nuestro país tiene 9.500 kilómetros de carreteras nacionales en 174.000 kilómetros de territorio sólido, lo que significa que, en promedio, hay una ruta nacional cada 7.5 kilómetros. Asimismo, si reúno el universo de los caminos departamentales que son 65.000 kilómetros más los 9.500 ó 10.000 kilómetros, obtenemos una cifra de 75.000 kilómetros, y llegamos a la conclusión de que hay 1 kilómetro de carretera cada 2;8 kilómetros cuadrados de superficie, lo que representa que aún en el lugar alejado más alejado estoy, en promedio, a 1,4 kilómetros de un camino vecinal. Quizás esto esté bien o mal distribuido según el parámetro que se tome.

Este tema es interesante y está claro que al norte del Río Negro hay una densidad de caminos mucho menor que la que existe al sur del mismo. Tampoco es menos cierto que al sur del Río Negro hay más población y la forma de tenencia de la tierra es totalmente distinta, a lo que se agrega que allí también está la mayor parte del Producto Bruto de la economía del país. Por lo tanto, decir que estos caminos y rutas están bien o mal distribuidos, no sería correcto. Lo que sí está claro es que hay una mayor densidad de caminos en una parte del territorio, que en otra.

Cabe agregar que hemos hecho un análisis muy interesante en esa materia, aunque fundamentalmente orientado para otro programa que también está incorporado aquí y que es el plan de caminería rural. Concretamente hemos realizado un estudio de los caminos vecinales en los departamentos de Durazno, Tacuarembó, Rivera, Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro, analizando la correlación entre estrato de tenencia, población y potencialidad productiva, a efectos de ver si esos caminos realmente tratan con equidad a esos factores.

Nos hemos encontrado con algunos elementos interesantes que nos muestran que no es así y que probablemente el origen de algún camino haya obedecido, más que nada, a que alguien es amigo del Intendente, que a la necesidad objetiva del departamento.

Pensamos que este es un tema a corregir, porque quizás tampoco haya conciencia al respecto. A lo mejor ese camino se construyó hace 20 ó 30 años y se sigue manteniendo, pero de pronto se observan otras zonas donde hay un estrato de tenencia menor y una potencialidad productiva mayor y resulta que no tienen el servicio de camino.

En realidad, si bien son los Intendentes los que determinan cuáles son los caminos que van a hacer en el programa de tenencia del Ministerio, no está

mal que este último les haga llegar algunos criterios para atender –tal vez en forma distinta a la que ha venido aplicando en años anteriores- la red municipal. Esto, con relación al tema general de la infraestructura.

Yendo a aspectos más particulares de dicha infraestructura, nuestra primera meta sería el mantenimiento; la segunda, mantenimiento extraordinario y rehabilitación; la tercera, actualización tecnológica y aumento de capacidad y, finalmente, la cuarta; desarrollo de nuevos emprendimientos. Esto parece bastante lógico e incluso creo que así actuamos en las infraestructuras domésticas. Generalmente mantenemos en primer lugar nuestra casa; después, cada tanto tiempo le hacemos una rehabilitación; posteriormente le incorporamos alguna habitación y, en última instancia pensamos en hacer una casa nueva. El tema de la infraestructura vial es, en cierto modo, algo similar.

Volviendo al escalón de mantenimiento, cabe señalar que, con los recursos que están previstos, lo podemos atender.

¿Cuál es nuestro problema? Que en el escalón de la rehabilitación ya empezamos a tener inconvenientes. Por lo tanto, en los otros escalones tendremos muchos más problemas.

¿Qué ha sucedido en estos años? Podemos medir la infraestructura, como si fuera una empresa, por su patrimonio. La infraestructura no deja de tener un patrimonio vial. Al fin y al cabo, si contabilizáramos el valor de las carreteras del país, el resultado es un patrimonio, y como está hecho en distintos momentos, se trataría de un patrimonio que fue amortizado de a pedazos, y por lo tanto quedaría alguna cuota por pagar.

Si tenemos un patrimonio vial constante, eso significa que no estamos mejorando ni empeorando; si en cambio tenemos un patrimonio vial decreciente, la empresa está empeorando; y, por último, si tenemos un patrimonio vial creciente, eso supone que la empresa está mejorando.

¿Cuál es la situación que se ha vivido en los últimos quince años? A partir de 1985 y hasta 1990 tuvimos un patrimonio vial ligeramente descendiente; de 1990 a 1995, francamente descendiente; y a partir de 1995 y 1996 se empezó a recuperar, y más aún lo hizo en 1997 y 1998, e inclusive, en 1999, a pesar de la primera restricción presupuestaria.

¿Cuál es la situación que nos plantea hoy la propuesta presupuestal? Prácticamente, ponernos en un piso, lo que significa que no mejoramos. Esto, para quien es repetidor, resulta un poco decepcionante; pero de todas maneras, no es tan malo como lo sería perder patrimonio.

¿Cuál es, entonces, nuestro desafío? Es ver qué mecanismo hay para complementar la inversión pública con inversión privada, de manera que lo que no podemos atender con los recursos del Estado, lo hagamos con fondos privados. También es cierto que las carreteras concesionables ya fueron dadas en concesión.

Por lo tanto, cada vez hay menos carreteras en donde las concesiones se pueden sostener en un cien por ciento con sus ingresos, sino que precisan un sistema que antes se llamaba de subsidio y ahora, elegantemente, se denomina de costos compartidos. En esto también hay que ser muy cautos, entre otras cosas, por el mérito que tenían las concesiones feroces, como llamábamos a las que eran a riesgo íntegro del concesionario. En la medida en que uno comienza a compartir riesgos, se corre el peligro de compartir situaciones no deseadas en la administración de los contratos. De pronto, como ahora resulta que comparto riesgos, puede suceder que me asignen más riesgos que los que tenía mi compañero de ruta.

Ese es un tema en el que vamos a trabajar. Inclusive, en el documento se dedica un capítulo a la participación de la inversión privada.

En este momento tenemos en concesión la Ruta Interbalnearia y las Rutas 1 y 5, y ya llamamos para la Ruta 8, licitación que se abrirá el 1° de diciembre. También pensamos que puede haber una concesión para llegar a Colonia, con una Ruta 1 sustancialmente mejor que la actual. Difícilmente podamos, en este período de Gobierno, hacer una doble vía. Por lo tanto, recorreremos casi el mismo trámite que el de Ruta 1 hacia Montevideo, esto es, en primer lugar tendríamos que hacer una buena carretera, luego los puentes duplicados –que son angostos- y sus accesos y, por último, todo el tramo completo de la ruta. Seguramente, esa es una instancia que no lograremos hacer, inclusive, con inversión privada, en este tiempo, salvo que el Gobierno argentino apruebe el Tratado del Puente, en cuyo caso habrá una demanda brutalmente grande a partir de la construcción, con lo cual la doble vía podrá hacerse y financiarse sola. Va a haber un riesgo porque al mismo tiempo se construirán la carretera y el puente, pero en el momento en que se habilite éste, el flujo justificará la obra. Estamos hablando de algo así como de cinco o seis años.

Creemos que también pueden ser concesionados otros tramos. Hemos pensado en concesiones de conservación o de conservación más algunas obras, como puede ser el caso de la Ruta 5 al norte de Paso de los Toros, que en los próximos años tendrá una mejoría sustancial. De pronto, además de tenerlo concesionado, hasta podría ser una impedancia que favoreciera el tema ferroviario. El hecho de tener un peaje evidentemente implica un costo adicional para el sistema de transporte por carretera, por camión y, por lo tanto, éste sería otro elemento que iría a favor del transporte ferroviario. No es esa la intención, sino que aspiramos a que Paso de los Toros-Rivera sea una carretera del mismo nivel de Paso de los Toros-Montevideo, esto es, un nivel muy bueno.

También hemos pensado en otro tramo de la Ruta 3, ubicado al norte del Río Negro y, particularmente, en el tramo que va de Paysandú a Salto, como lugar adecuado para tener un peaje y lograr una recaudación que nos permita terminar el mejoramiento total de esa ruta.

Podría haber otras concesiones, pero un poco más inciertas como, por ejemplo, la existencia de peajes en las Rutas 6 a la altura de San Ramón y en la Ruta 7 a la altura de Fray Marcos, que tendrían un doble propósito.

lt

El primero de ellos es generar recursos para el mantenimiento de las propias rutas; en segundo término, oficiarían como puestos de peaje de control, habida cuenta de que uno de los problemas que tenemos es que, estando las rutas secundarias en buenas condiciones, el tránsito no se deriva a las primarias. Así, resulta que las secundarias, que están previstas para el tránsito local, la pequeña producción, la producción liviana, la hortícola, la frutícola, la granjera o la comunicación por razones sanitarias, culturales o educativas, son usadas por los camiones cargados de madera, con lo cual les dan una paliza feroz. Por lo tanto, lo razonable es decir no facilitemos, por ejemplo, el cruce del Río Santa Lucía. Si se va a tener que pagar peaje en Fray Marcos, en San Ramón o en Paso Pache, seguramente se elegirá este último porque la carretera está mejor y es más fuerte. Si nosotros no cobramos peaje en San Ramón o en Fray Marcos, lo más probable es que se utilice una de estas dos vías.

Como decía, estas concesiones tienen dos fundamentos. Por un lado, generar ingresos para poder complementar los recursos públicos que decimos que no nos alcanzan para la rehabilitación; y, por otro, controlar y preservar las inversiones en infraestructuras que están hechas para soportar relativamente poco.

En fin, todo el programa está planteado en esos términos.

La segunda cuestión está relacionada con el tema de los puentes. En estos años hemos hecho una transformación muy importante en esta materia. En el período anterior logramos dos metas. Una de ellas es un corredor de condiciones MERCOSUR con Brasil, y otro con Argentina. Las condiciones MERCOSUR son acuerdos relacionados con determinados tipos de vehículos y tonelaje, es decir, por cada configuración de eje. Además, teníamos una cantidad de limitaciones. Por lo tanto, un camión no podía venir del Brasil con determinada carga y pasar por esos corredores, por lo que tenía que bajar parte de la carga y circular por el territorio uruguayo con menos kilos de los que traía. Acordamos un estándar MERCOSUR, pero esto implica poner la infraestructura en condiciones. Entonces, en los cinco años pasados logramos tener el corredor de la Ruta 9 en condiciones de carga con Brasil. El otro, el de las Rutas 1, 3, 12, 23 y 2, brinda conexión con Argentina.

En este momento, nos planteamos tener el corredor de las Rutas 8 y 18 hasta Río Branco y el de la Ruta 3 de Montevideo a Paysandú y Salto, en forma estándar. Es decir, no tener limitaciones de carga, pero tampoco tener ningún puente angosto. Esto último no es algo que esté pautado en los acuerdos MERCOSUR, pero sí en la cantidad de accidentes que se producen en dichos puentes. Entonces, tendríamos un programa de alrededor de 36 ó 37 puentes, lo cual es un emprendimiento bastante importante pues estamos hablando de alrededor de U$S 34:000.000.

Por lo tanto, estamos hablando del corredor de las Rutas 8 y 18 y el de la Ruta 3. Por otro lado, estaríamos haciendo el tramo que va de Cufré a Colonia -que sería la Ruta 1- con puentes y con inversión privada.

Asimismo, la Ruta 5 también quedaría pronta de Montevideo a Rivera.

SEÑOR MICHELINI.- ¿En Brasil y en Argentina conectan los corredores en las mismas condiciones que nosotros?

SEÑOR MINISTRO.- Lo hacen con variaciones. Por ejemplo, el acceso a Rivera es bueno, tanto el que va hacia el norte, hacia Santa María, o hacia el este, esto es, Quaraí y Bagé.

No sucede lo mismo en Yaguarón. Allí Brasil licitó unas concesiones, que se llamaban de estrellas, las cuales eran radiales, cuyo centro estaba en Pelotas y desde allí salía una serie de obras que iba a ser objeto de concesión. La realizó el Gobierno nacional a través del Estado y luego hubo un problema de carácter político, ya que en cada uno hay partidos diferentes. En ese mismo momento también se planteó el problema con el real. Por lo tanto, todo este tema quedó suspendido. Además, el servicio de mantenimiento ha sido precario y las condiciones en que se encuentra el tramo del otro lado de la frontera es bastante malo. Esto ha ameritado que hayamos hecho algunas gestiones para que empresas nacionales se hicieran cargo de la concesión de ese tramo. ¿Quién está más interesado que nosotros de tener esa red vial en buen estado? Al mismo tiempo, podríamos lograr que las empresas nacionales pudieran trabajar en una concesión que estaba "stand by" por un diferendo que los dos quieren resolver, pero ninguno quiere tomar los costos de la resolución.

Del lado argentino las rutas están en buenas condiciones a lo largo del Río Uruguay. Es el caso de la Ruta 14 que está concesionada y que va desde Zárate-Brazo Largo hasta Uruguayana y luego sigue hacia el norte.

Diría que desde el punto de vista de la infraestructura estamos muy bien orientados y consolidados. Por supuesto que Brasil necesita mejorar algunas cuestiones en la zona sur, sobre todo. Tal vez donde no estemos tan bien es en la parte que no comprende infraestructura, relacionada con el cumplimiento de los acuerdos MERCOSUR desde el punto de vista de la operación del transporte.

En este tema tenemos asimetrías muy grandes. Digo esto desde el punto de vista reglamentario, ya que en el Uruguay, el propietario de un vehículo tiene, precisamente, el carácter de propietario, pero en Brasil, por el sistema federal de propiedad, a veces no sabemos quién es el propietario, porque empezó en Ceará, siguió en Santa Catarina y terminó en Río Grande do Sul. Las interpretaciones de Brasil, por ejemplo, de lo que es el "leasing", son diferentes a las nuestras. Para nosotros consiste en un arrendamiento con opción de compra y en Brasil es un arrendamiento liso y llano. Por lo tanto, el acceso a la condición de transportista la cumple cualquiera que puede arrendar un camión. Además, hemos pautado otras condiciones y hacemos cumplir a nuestras empresas las que claramente se entienden en el idioma español, pero Brasil entiende otras cosas.

Por otro lado, está el tema regulatorio relativo a la calidad y aptitud de los vehículos.

lt

[redacted]

En Uruguay está la famosa empresa que inspecciona los vehículos –lo cual nos ha causado grandes dolores de cabeza y hay que buscar un procedimiento objetivo- y en Brasil certifican los talleres que extienden el documento, que no tiene ninguna idoneidad –por lo menos objetiva- detrás que lo avale. Entonces, estamos poniendo condiciones asimétricas a nuestros transportistas con relación a los otros.

El tiempo nos ha dado solamente para tratar el tema referido a la infraestructura.

SEÑORA PRESIDENTA.- En cuanto a la última parte de la exposición del señor Ministro, voy a plantear un asunto menor.

Me refiero a las modificaciones con respecto a la tarjeta blanca de ingreso al país que identifica al vehículo. Si bien nosotros estamos considerando recién la versión 11) de la reglamentación de la Ley de Urgencia I, con respecto al tema de la playa de contenedores parecería que se está en la versión 16) o 17).

SEÑOR MINISTRO.- Cerramos en la versión 18).

SEÑORA PRESIDENTA.- La versión a la que me refería tiene aspectos vinculados al Presupuesto y, en ese sentido, hay cuestiones referidas al dragado y a todo ese tema, que en algún momento fueron esbozadas aquí, incluso, por el propio Directorio de la Administración Nacional de Puertos. Pero ese será un tema que trataremos en otra oportunidad.

Agradecemos la presencia de nuestros invitados y su disposición para continuar trabajando sobre estos aspectos.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 57 minutos)